ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 13
Seminario 2002

Estratto

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

I

CONFLITTI DI INTERESSE O CONFLITTI DI POSIZIONI? L'"ESERCIZIO ESCLUSIVO" DELLE FUNZIONI (DI GOVERNO) NELLA SOCIETÀ LIBERALE

ERNESTO BETTINELLI *

> Io credo che i costumi pubblici, lo spirito pubblico siano in uno stato pericoloso e che il governo abbia contribuito e contribuisca in modo gravissimo ad accrescere questo pericolo … Se io getto, o signori, uno sguardo attento alla classe che governa e poi su quella che è governata, ciò che avviene nell'una e nell'altra mi colpisce e mi inquieta … Ciò che vedo nella classe che governa posso esprimerlo in una parola: i costumi pubblici si alterano, vi sono già profondamente alterati; vanno alterandosi sempre più ogni giorno; sempre più, alle opinioni, ai sentimenti, alle idee comuni, succedono interessi, opinioni particolari, punti di vista derivanti dalla vita e dall'interesse privato …
>
> ALEXIS DE TOCQUEVILLE
> (*Discorso alla Camera dei Deputati, 27 gennaio 1848)*

1. Il disegno di legge che reca "norme in materia di risoluzione dei conflitti di interesse", ancora all'esame delle Camere [1], si apre con un'affermazione assai perentoria e impegnativa: "I titolari di cariche di governo, nell'esercizio delle loro funzioni *si dedicano esclusivamente alla cura degli interessi pubblici* …" [2].

* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Pavia.

[1] Si fa riferimento al doc. 1707-B (XIV Leg.) della Camera dei Deputati che riproduce i testi del d.d.l. *Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interesse*, approvato dalla Camera medesima il 28 febbraio 2002 e modificato dal Senato il 4 luglio 2002.

[2] "… *e* si astengono dal porre in essere atti *e* dal partecipare a deliberazioni collegiali in si-

Una definizione *in termini positivi* e di immediata percezione dell'espressione "interesse pubblico" non è semplice; anzi forse è impossibile. In effetti, il concetto per natura e ampiezza non può essere compreso e compresso in una formula esaustiva, che soddisfi le esigenze di chiarezza, univocità di rigore richiesti da un'impostazione dogmatica. I pur virtuosi tentativi in tal senso rischierebbero di aprire una serie di questioni filologiche che, alla fine, non approderebbero ad apprezzabili risultati pratici.

"Pubblico" equivale a "generale"? Tale qualificazione implica il *bene di tutti* i consociati in modo da non comportare sacrifici per categorie o situazioni particolari? Oppure ad essa si può ricorrere anche se si tratta di soddisfare bisogni o aspettative di settori determinati e magari minoritari *in circostanze date*? O, forse, non è meglio rinunciare alla pretesa di dare una risposta *sostanziale* a domande di tal fatta ed accontentarsi di una nozione formale (e formalistica), considerando "pubblico" semplicemente l'interesse così riconosciuto e denominato in seguito a (e nel rispetto di) procedimenti presidiati da limiti, che l'ordinamento predispone per consentire l'adozione di decisioni appunto *pubbliche*, cioè assunte nell'ambito dell'organizzazione dello Stato?

E si potrebbe continuare a porre altri interrogativi di grande rilevanza teorica, ma con il rischio di perdere di vista il sentiero pur impervio che ci può condurre a trovare qualche conclusione *utile* per poter valutare perlomeno l'origine e la (vera) essenza del contenzioso che divide in questo momento il Parlamento e l'opinione pubblica, con riguardo all'approvazione della legge che dovrebbe fornire efficaci strumenti per evitare che chi governa sia distratto nella sua azione da preoccupazioni relative ai propri affari *privati.*

Questa ultima considerazione permette di pervenire a una prima, pur approssimativa, *definizione negativa* dell'interesse pubblico che i titolari di cariche di governo devono curare: non sono certamente pubblici gli interessi personali e/o professionali che i soggetti divenuti governanti avevano e mantenevano nella società civile prima della loro investitura.

Se poi – come afferma il disposto del disegno di legge citato – i governanti si devono votare *esclusivamente* agli interessi pubblici, ne discende che gli interessi *altri* devono essere allontanati in modo evidente e certo dalla disponibilità *di diritto e di fatto* dei governanti medesimi.

---

tuazione di conflitto di interesse" (art. 1, c. 1). La *consecutio* delle proposizioni non è, in verità, particolarmente felice dal punto di vista sistematico, giacché lega l'affermazione di un principio generale (quello di *esclusività* della cura degli interessi pubblici) alla prescrizione di comportamenti specifici, che certamente non esauriscono il significato e la portata del principio medesimo (come peraltro si deduce dall'utilizzazione della *congiunzione* "e").

È proprio qui che iniziano i problemi e le diatribe sugli strumenti e sulle procedure che possono *effettivamente* assicurare un simile esito, nonché sui soggetti a cui consegnare adeguati poteri di accertamento. Ma, prima ancora, la discussione inevitabilmente si affatica sull'individuazione e classificazione delle *situazioni private* (ed esistenziali) che devono ritenersi *ragionevolmente* incompatibili con l'esercizio delle funzioni di governo [3]. Funzioni che sono limitate nel tempo e che – secondo alcuni – non dovrebbero quindi comportare la rinuncia totale e irreversibile a *posizioni sociali* legittimante acquisite. E ciò perché in un ordinamento liberal-democratico si presume che non possano sussistere *conflitti di posizione* anche in adesione, tra gli altri, al principio di eguaglianza di tutti i cittadini e alla loro conclamata "pari dignità sociale".

È questo il nodo che occorre affrontare e sciogliere: i rapporti tra società civile e sfera politica nello stato liberale, per così dire, "tipo"; cioè, il prodotto delle tre grandi rivoluzioni settecentesche (inglese, americana, francese) e dei successivi pur contradditori sviluppi.

2. È al di fuori delle pretese di questa riflessione ripercorrere questi sentieri e riesaminare i cantieri istituzionali in cui sono confluiti. Ma c'è una questione preliminare che merita di essere affrontata e che si può sintetizzare con una domanda forse un po' troppo retrospettiva: qual era il *primo e più sentito* obiettivo dei rivoluzionari liberali, un progetto di stato o un progetto di società?

Chi scrive è fermamente convinto che la risposta giusta sia la seconda. Abbattere l'*ancien régime* significava innanzitutto conseguire il risultato di una ridistribuzione di potere economico nell'ambito della società civile, di creare le condizioni per una pluralità di posizioni sociali non precostituite e *non dominanti* che si potessero confrontare *alla pari* nel mercato. La contestazione fondamentale rivolta al sovrano era, in effetti, l'incontrollata associazione-cumulo tra potere istituzionale e potere proprietario: l'uno funzionale all'altro [4]. Da qui la rivendica-

---

[3] Il disegno di legge sopra richiamato (art. 2) elenca le diverse situazioni incompatibili con lo "svolgimento" dell'incarico di governo. Vengono individuate la *copertura* di cariche o uffici pubblici di vario tipo; nonché l'esercizio di impiego o lavoro (nel settore pubblico e in quello privato) e di attività professionali di lavoro autonomo ("in materie connesse con la carica di governo") o di natura imprenditoriale.

[4] "Sembra non vi siano due caratteri più incompatibili di quello del mercante e del sovrano. Se lo spirito commerciale della Compagnia inglese delle Indie orientali l'ha resa pessima sovrana, il suo spirito di sovranità sembra l'abbia resa altrettanto pessima commerciante. Finché esercitò soltanto il commercio, gestiva i suoi affari con successo ed era in grado di pagare coi suoi profitti un modesto dividendo ai proprietari del suo capitale. Diventata sovrana, con un'entrata che si dice fosse originariamente più di tre milioni di sterline, è stata costretta a do-

zione-tolleranza per un *stato minimo* [5], che non riproducesse, seppure in altra forma, l'antica e odiata sovrapposizione di ruoli.

Il principio rappresentativo e consensuale, presupposto dell'istituzione parlamentare, era all'origine mitigato da alcune significative condizioni che sono state poi superate e addirittura rinnegate quando la prospettiva dello stato minimo si è rivelata per varie cause (soprattutto di ordine esterno: l'incontenibile competizione e belligeranza tra gli stati) impossibile e quando, quasi di conseguenza, si è affermata la c.d. "classe politica", progressivamente disancorata dall'*habitat* della società civile (ma non sempre dalle "faccende" proprie di questa …).

Si riconsideri il principio del divieto di mandato imperativo degli eletti nelle sedi rappresentative. Se lo si depura del suo valore aggiunto ideologico positivo e istituzionale (il riconoscimento del primato dell'interesse nazionale, di fronte al quale devono o comunque possono cedere altri interessi meno generali), si può constatare come alla sua radice vi fosse la preoccupazione assai concreta, interna alla società borghese e mercantile, che il rappresentante potesse *approfittare* della posizione politica conseguita per accrescere la propria posizione sociale ed economica (di mercato), alterando in qualche misura la "logica" della competizione alla pari [6].

---

mandare l'assistenza straordinaria del governo per evitare la bancarotta immediata. Nella precedente situazione i suoi dipendenti in India si consideravano impiegati di mercanti; nell'attuale situazione, questi dipendenti si considerano come ministri di un sovrano" (A. SMITH, *La ricchezza delle Nazioni* [1776], Torino 1975, pp. 990-991).

In una prospettiva etica si veda anche C.L d.S. MONTESQUIEU che – nell'*Esprit des lois* (1748) – considera come "Il principe non deve esercitare il commercio"; e, in proposito, richiama il mito di Teofilo, imperatore d'Oriente dal 829 al 842 d.C.: "Teofilo, vedendo un vascello dove c'erano merci per sua moglie Teodora, lo fece bruciare. "Io sono imperatore" le disse "e tu mi fai padrone di navi. In che modo potrebbe guadagnarsi da vivere la povera gente, se noi facciamo *anche* il suo mestiere?". Avrebbe potuto aggiungere: "*Chi potrà trattenerci, se facciamo dei monopoli? Chi ci obbligherà ad adempiere i nostri impegni?* Il commercio che facciamo, i cortigiani vorrebbero farlo; saranno più avidi e più ingiusti di noi. *Il popolo ha fiducia nella nostra giustizia; non ne ha nella nostra opulenza*; tante imposte che fanno la sua miseria sono prove certe della nostra" (*Lo spirito delle leggi*, Milano, 1967, vol. I, p. 420 ss.).

[5] Cfr., in proposito, diffusamente R. NOZICK, *Anarchia, Stato, Utopia*, Bologna, 1981 (in particolare p. 29 ss.).

[6] La riluttanza dei protagonisti *sociali* ad impegnarsi (confondersi) in attività politiche e di governo è ben descritta da Tocqueville: "Presso i popoli tra i quali il principio di elezione si estende a tutto, non vi è, per parlare propriamente, una carriera pubblica: gli uomini arrivano in certo modo alle funzioni per caso e non sono sicuri di mantenervisi (…). Ne risulta che in tempi tranquilli le funzioni pubbliche non eccitano le ambizioni. Negli Stati Uniti sono le persone di limitati desideri che si mettono negli intrighi politici. I grandi ingegni e le grandi passioni se ne allontanano per perseguire in generale la ricchezza; e avviene spesso che si cerchi di dirigere la fortuna dello Stato quando non si è capaci di condurre i propri affari"(*Democrazia in America* [1935] – a cura di G. CANDELORO – Bologna 1932, II, pp. 50-51).

Alla luce dello stesso "riflesso" può essere interpretato il divieto per i parlamentari di beneficiare di qualsiasi emolumento in ragione dell'esercizio delle loro funzioni. Anche questa "rendita" avrebbe potuto costituire privilegi e reti di privilegio che avrebbero avuto un impatto non indifferente nei rapporti sociali ed economici, modificando l'equilibrio delle posizioni *naturali.*

Ad evitare che l'impegno parlamentare fosse troppo assorbente generando (come poi sarebbe avvenuto) *status* distinti e aggiuntivi rispetto alle posizioni mantenute nella società-mercato, si pensò che fosse sufficiente un'organizzazione delle camere fondata sul principio (e sulla esigenza) di discontinuità delle attività programmate e svolte nel corso di (non troppo frequenti) sessioni, nell'intervallo delle quali i rappresentanti erano restituiti alle loro normali occupazioni e posizioni civili.

Coerente con l'impostazione dello *stato minimo*, tendenzialmente separato dalla società-mercato, era la *posizione* della burocrazia di *servizio esclusivo* ai limitati apparati pubblici, essendole peraltro riconosciuto il diritto a coprire cariche rappresentative [7]. Siffatta situazione, vista in negativo, segnalava l'estraneità di tale *corpo* alla società-mercato medesima. Il fondamentale principio di imparzialità dei pubblici amministratori a cui si rifanno gli ordinamenti liberali, al di là delle diversificate e più o meno rigide discipline escogitate per la sua attuazione, conferma l'idea che le posizioni nella società-mercato non dovessero subire intromissioni indebite, né essere rafforzate dagli strumenti del potere politico.

È appena il caso di ricordare che nell'antico regime i *servitori* del sovrano contribuivano non poco ad assicurargli un rilevante e squilibrato potere economico. E i rivoluzionari borghesi intesero rompere anche questo intreccio, innanzitutto – come si è detto – per liberare la società-mercato da posizioni sovradimensionate ad opera di un potere politico interferente.

Insomma, l'idea-progetto dello stato liberale pare subalterna rispetto all'idea-progetto della società liberale. Del resto, la rappresentazione dello stato e delle regole su cui fondarlo e *limitarlo*, prevalentemente in termini negativi, appunto per la salvaguardia delle eguali sfere di libertà-opportunità dei cittadini-borghesi, avvalora questo percorso.

---

[7] Anzi, secondo F. Hegel, questa categoria era, più di altre, vocata ad adempiere alla funzione legislativa nell'*interesse esclusivo dello Stato*, essendo svincolata da altri interessi nella società-mercato e occupandosi "direttamente degli affari dell'universale, nei quali non soltanto si sente e si conosce l'infinito valore che l'universale ha in se stesso, ma si fa anche diretta esperienza della riottosità, dell'ostilità e della disonestà dell'interesse privato e della lotta contro di esso" (*Valutazione degli atti a stampa del Regno del Württemberg negli anni 1815 e 1816,* in *Scritti politici*, a cura di C. Cesa, Torino, 1972, p. 249).

Con l'ineluttabile passaggio dall'utopia dello stato-minimo allo stato liberal-democratico-complesso, i principi di organizzazione del potere politico, succintamente sopra richiamati, hanno certamente subito una evoluzione o, addirittura, sono stati superati e talora capovolti. È rimasta comunque forte la convinzione che la società liberale non può tollerare il cumulo di posizioni e la confusione tra posizioni-poteri politici e posizioni-poteri economici e sociali.

Un tale principio (o, meglio, fondamento) non è stato per nulla travolto dall'affermarsi imperioso della rivoluzione democratica, dal riconoscimento del suffragio universale e dei diritti di tutti, "senza distinzione di condizioni personali o sociali", a partecipare alla vita politica dello stato e, in particolare, ad accedere alle cariche pubbliche e di governo.

Lo stato è diventato più ingombrante e penetrante, con una legittimazione pluriclasse. Anche la società civile si è estesa; al suo interno, con l'irrompere di nuovi protagonisti, competizioni, conflitti e fratture sono del pari aumentati, mutati ed individuati nuovi meccanismi (di diritto pubblico o demandati alle convenzioni tra i privati) di regolazione e di ridistribuzione di opportunità economiche. Ma è significativo che in tale dinamica complessità permangano come centrali il problema e le preoccupazioni generali per l'*abuso di posizioni dominanti* nella società-mercato e per l'adeguatezza dei rimedi predisposti ad evitare il sorgere o il protrarsi di situazioni simili. Non pare dubbio che debba essere considerata come dominante qualsiasi posizione "arricchita" o semplicemente conservata da un plusvalore conseguito in sede politica, fuori dal "libero" mercato.

3. È interessante ai fini del ragionamento che si sta svolgendo verificare come la nostra Costituzione affronti la questione della distinzione di ambiti tra potere politico-istituzionale e potere economico-sociale. Un discorso generale come questo non può che procedere per approssimazioni, sia pure in una visione sistemica. E ci si può chiedere che fine abbiano fatto i postulati dello stato-minimo innanzi considerati.

È rimasta nella sua formulazione pressoché inalterata la prescrizione che i parlamentari debbano svolgere funzioni di rappresentanza generale (*per* la Nazione) ed essere liberi da mandati *vincolati* all'affermazione – è sottointeso – di interessi troppo specifici. Nel concetto rientra certamente l'interesse personale (di natura non politica) a proteggere od aumentare posizioni di vantaggio nella società-mercato. Pertanto la norma non è diretta soltanto a garantire i membri delle Camere da indebite ingerenze di terzi nella loro libera attività politica, esercitata secondo i dettami della propria coscienza: ha una portata più ampia. Del resto l'art. 67 Cost. si può facilmente leggere in sistema con l'art. 65 della medesima laddove auto-

rizza il legislatore a "determinare i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato e senatore". Tali situazioni sono considerate assai probabili, se non inevitabili, anche in un regime democratico e di massima estensione dei diritti elettorali, che proclama "l'accesso di tutti i cittadini … alle cariche elettive, in condizioni di eguaglianza" (art. 51, comma 1, Cost.).

Sarebbe parziale e distorcente valutare questo insieme di norme come rivolto esclusivamente a tutela dell'autonomia della funzione parlamentare contro l'ingerenza di poteri sociali forti o di gruppi di pressione decisi a rappresentare e far prevalere interessi particolari senza alcun riguardo per l'interesse nazionale. Proprio la memoria storica delle origini delle rivoluzioni liberali aiuta a comprendere che il complesso delle disposizioni citate è diretto *anche* a proteggere la genuinità dei rapporti e delle competizioni (di mercato) nella società civile, contro l'accumulo di posizioni di potere politico ed economico.

A questa doppia valenza della normativa costituzionale non è stata prestata la necessaria attenzione a causa e in presenza di un sistema politico che, per quasi mezzo secolo, sembrava sufficientemente (e apparentemente) preservato dai rischi di una sovrapposizione di ruoli politici (pubblici) ed economici (privati). L'organizzazione dei partiti di massa, pur non così partecipata come avevano scommesso i costituenti, era comunque in grado di aggregare interessi sociali ed economici diversificati e di portarli a sintesi politica. Le leggi elettorali proporzionali, se indubbiamente hanno incentivato la frammentazione partitica, hanno nel contempo contribuito a disperdere o quanto meno a diluire nelle sedi rappresentative (e di governo) gli interessi, *immediata* espressione di posizioni troppo particolari (non tanto di categoria) o personali nella società-mercato.

Il ribaltamento del principio dell'esercizio non retribuito della funzione parlamentare con la conseguente introduzione dell'indennità in favore dei membri delle Camere (estesa progressivamente a tutte le cariche elettive, anche periferiche) non incrina la concezione della società liberale avversa al cumulo di posizioni.

I fattori che, in combinazione tra di loro, hanno determinato nel secolo scorso l'abbandono del sopraddetto principio sono noti: il superamento della discontinuità dell'attività parlamentare con una presenza sempre più stabile e assorbente degli eletti nelle Camere; l'estensione dei diritti elettorali ai ceti non borghesi che non disponevano di risorse sufficienti per poter svolgere un mandato onorario e la concomitante ascesa dei partiti di classe e di massa, che reclamavano una tendenziale e sostanziale eguaglianza di situazione tra gli eletti. Tra le varie argomentazioni in favore della concessione dell'indennità ai parlamentari non borghesi può essere interessante ricordare la preoccupazione del leader radicale Felice Cavallotti per il quale, senza un tale beneficio, ai deputati non ricchi

non sarebbe rimasta che la scelta "tra la fame e l'affarismo" [8]. Nella malaugurata seconda ipotesi si sarebbero pertanto facilmente verificate illecite e gravi intromissioni nella società-mercato con conseguente alterazione delle legittime posizioni dei suoi attori.

Dunque, anche l'istituto dell'indennità parlamentare si può ritenere *in mutate condizioni storiche* aderente alle esigenze della società liberale.

Certamente si sono posti nuovi problemi, tuttora in attesa di una soddisfacente soluzione, come il fenomeno inevitabile del *professionismo politico* collegato ai partiti di massa. Si è formata, per così dire con un'espressione molto contestata, una "classe" dedita in via esclusiva agli "affari" della politica (istituzionale) e che da tale attività traeva e trae legittimamente il proprio reddito. Ma tale classe non si è sostituita integralmente ai rappresentanti *pro tempore* della società civile, reclutati ed eletti pur essi secondo le regole della *democrazia ed egemonia dei partiti*, eppure nel contempo titolari di precise posizioni nella società mercato.

Si è venuta pertanto (ri)strutturando una rappresentanza politica *diseguale*, temperata da un'imperfetta previsione e disciplina delle ineleggibilità e delle incompatibilità. Se si è riusciti a stabilire con sufficiente puntualità il divieto di esercitare il mandato parlamentare e, contemporaneamente, attività di qualsiasi genere nell'ambito delle pubbliche amministrazioni (disponendosi per gli eletti il collocamento obbligatorio in aspettativa) e in enti pubblici, nessuna incompatibilità è stata prescritta tra status parlamentare ed esercizio di professioni private (le c.d. "professioni liberali") o imprenditoriali, a meno che i loro titolari siano "vincolati" con lo Stato da rapporti contrattuali o di natura concessoria-autorizzativa oppure siano beneficiari di interventi di sostegno da parte del medesimo, sulla base di leggi generali.

Leggendo in maniera sistematica, per meglio coglierne la *ratio* più profonda, il complesso normativo costituito dal capo II del d.p.r. n. 361 del 1957 (*disciplina delle ineleggibilità*) e dalla l. n. 60 del 1953 (*disciplina delle incompatibilità*), emerge come la preoccupazione prevalente sia soprattutto quella di proteggere le istituzioni parlamentari e di governo (in costanza di una forma di governo *effettivamente* parlamentare) dai potenziali assalti dei titolari di consistenti interessi economici privati. Affatto marginale è l'attenzione nei confronti delle esigenze della società-mercato di tutelarsi dal cumulo di posizioni (economica *più* politica) che disequilibrano i rapporti tra gli attori del "gioco" in libera e leale concorrenza.

---

[8] La citazione e i relativi riferimenti si trovano in F. MUSSO, *Il dibattito parlamentare sull'indennità di carica ai deputati (1848-1912)*, in *Il Politico*, 2000, p. 301.

Le disposizioni che si rivolgono a questo fronte sono davvero poche e inadeguate. Si possono menzionare l'art. 6 della l. n. 60 del 1953, laddove inibisce a quanti abbiano "rivestito funzioni di governo" di assumere (anche dopo la cessazione dell'eventuale mandato parlamentare) cariche non solo in enti di carattere pubblicistico, ma anche privato, se questi si trovano legati allo Stato da particolari rapporti o esercitino attività finanziarie (come istituti bancari o società per azioni). Ma un tale limite vale solo per un anno dalla cessazione delle funzioni governative. Così pure si può ricordare la l. n. 441 del 1982, che dispone la pubblicità della situazione patrimoniale dei membri del governo, dei parlamentari e di altre figure assimilate. L'ambizione di questo testo è quella di offrire all'opinione pubblica la possibilità di conoscere eventuali, sospetti e ingiustificati arricchimenti, conseguenza del cumulo di posizioni, e di reagire ad essi essenzialmente con gli strumenti del pubblico clamore.

La debolezza e precarietà di rimedi simili a tutela della società civile (mercato) è evidente, come dimostrano situazioni addirittura "esemplari" che segnalano, prima ancora che la sussistenza di "conflitti di interesse", un'*inconciliabile* sovrapposizione e intercambiabilità di ruoli nelle istituzioni politiche e nella società politica. La "prudenza" richiesta nell'approccio scientifico e nelle lezioni svolte in sedi neutrali di formazione – qual è il Seminario fiorentino di studi parlamentari –, per non cadere in troppo appassionate polemiche politiche, non può impedire di interrogarsi, ad esempio, se non sia "anomala" la doppia posizione dei parlamentari-avvocati (tanto più se chiamati a presiedere organi ad altissima esposizione istituzionale come la Commissione legislativa permanente *Giustizia*, ecc.), i quali esercitano nel contempo il mandato generale nell'interesse della Nazione e il mandato professionale a difesa di interessi di soggetti particolari. Quando poi l'assistenza è prestata nei confronti di ministri o del Presidente del Consiglio in carica, imputato in una pluralità di processi, la "confusione" diviene talmente grave da generare anche destabilizzanti conflitti tra poteri dello stato che contribuiscono anch'essi a menomare l'autonomia e la separazione dei rapporti nella società civile.

4. Che problemi di tal fatta siano "scoppiati" nella presente congiuntura non è una fatalità. Le cause risiedono, per la gran parte, nell'incerta evoluzione del sistema politico e nella scommessa abbondantemente persa sulla tenuta e capacità dei partiti (storici), in quanto effettivamente radicati nella società civile, di mediare tra posizioni e interessi diffusi della società civile e di trasfonderli in visioni e programmi generali da *portare a sintesi* e *rappresentare* nelle istituzioni politiche. La incontenibile crisi e la trasformazione del sistema dei partiti che si manifesta dal 1992 – accompagnate dal radicale mutamento in senso maggiori-

tario della legislazione elettorale – sono argomenti talmente conosciuti ed esplorati da una così ampia letteratura che non necessitano di essere ulteriormente riproposti.

Meritano invece qualche sottolineatura le ripercussioni che si sono registrate nella società-mercato rimasta, per così di dire, senza rete politico-partitica. L'improvviso "vuoto di potere" ha permesso ai titolari di rilevanti *interessi* economici e sociali di tentare con facilità e comodamente di espandersi nella sfera politica, in modo tale da accrescerli o consolidarli nel mercato, grazie appunto all'acquisizione di *doppie posizioni*.

Quando si parla dell'emersione di "nuove forme della politica", di "nuovi modelli di partito" si pratica in verità l'arte dell'eufemismo. Basta frugare anche superficialmente all'interno di queste categorie per cogliere gli elementi portanti della *trasformazione*: l'esaltazione di protagonisti della società-mercato *trainanti* e *trainati* dall'opinione pubblica, dai medesimi in buona parte gestita o controllata; la loro posizione proiettata come manifestazione delle grandi e aperte opportunità che si possono conseguire nella società-mercato facendo sapientemente fruttare risorse proprie. Una simile penetrante campagna, non contrastata dalla proposizione di plausibili ed esemplari figure alternative, non espressione della ristretta società-mercato, ma della società-civile diffusa (ormai disancorata dalla *politica strutturata*), è destinata ad un esito favorevole. Produce infatti in "presa diretta" processi di identificazione di massa e libera pur generiche aspirazioni di autodeterminazione (più che non di libertà) che gli elettori consegnano facilmente a chi riconoscono come *esempio di successo*.

In un tale contesto vengono tranquillamente travolte le regole cosiddette di *par condicio* che, in periodo elettorale, dovrebbero assicurare una almeno tendenziale eguaglianza di condizione tra i soggetti competitori, in quanto prescrivono un tetto alle spese di propaganda elettorale ed eguali opportunità nella fruizione dei mezzi di comunicazione di massa. Non è inutile ricordare il presupposto e il significato di una tale disciplina che, postulando una sorta di pur temporaneo congelamento (o, se si preferisce, non completa utilizzazione) delle risorse economiche proprie, segnala anch'essa l'esigenza della separazione delle posizioni nella sfera politica e nell'ambito della società-mercato.

Ma anche queste analisi sociologiche sono sufficientemente note (anche se i punti di vista e le conclusioni non sono univoci). Quel che importa mettere in evidenza è che le istituzioni politiche (parlamentari) più che luoghi di rappresentanza organizzata (come nella vecchia democrazia dei partiti) sono sentiti e diventano luoghi di affermazione e promozione individuale. Da qui si possono comprendere le ragioni di quella confusione e sovrapposizione di ruoli a cui si è sopra fatto cenno e che consentono *incursioni* dalla sfera politica alla società-mercato che gli "antichi" liberali avevano cercato di evitare e prevenire.

Rimane infine da verificare la posizione che la Costituzione ha riservato agli appartenenti alle pubbliche amministrazioni in senso lato. Anche in questo caso c'è continuità, se non addirittura un tentativo di rafforzamento della concezione liberale di tenere separato questo "corpo" dagli interessi e dalle competizioni della società-mercato. Il concetto di "imparzialità" sancito negli artt. 97, comma 1, e 111, comma 2, della Carta ha, in questo senso, un valore più ampio di come normalmente viene interpretato da molti commentatori, in quanto si lega logicamente e storicamente al *principio di esclusività* nell'esercizio delle funzioni pubbliche – art. 98 Cost. – che non possono essere contaminate dalla titolarità di *posizioni altre* in ambito soprattutto economico. Per alcune categorie particolarmente "sensibili" di *funzionari* (magistrati, militari, appartenenti alle forze dell'ordine, diplomatici) la disposizione appena citata autorizza la legge a stabilire limitazioni all'entrata dei medesimi nella *sfera politica* (quale si manifesterebbe con una partecipazione attiva a partiti politici).

L'incertezza o "non conclusività" dell'enunciato, che non dispone immediatamente un divieto e lo affida alle valutazioni di opportunità del futuro legislatore, si può spiegare non solo con la propensione del Costituente ad assicurare il massimo spazio possibile al sistema delle libertà civili e politiche dopo la totalitaria esperienza fascista, ma anche con l'eccessiva fiducia nei confronti di un pluralismo partitico così diffuso ed *ideologico* che sarebbe stato in grado di assorbire e compensare l'adesione degli stessi *funzionari pubblici*, la quale non avrebbe messo a repentaglio il principio di imparzialità, anche considerando la prescrizione del *metodo del concorso* per l'accesso ai pubblici uffici. Eppure i Costituenti almeno un dubbio in proposito e in prospettiva non sono riusciti a nascondere…

Come si è già osservato, l'idea allora prevalente era che il sistema dei partiti, portatori di una visione generale o nazionale, fosse assolutamente in grado di filtrare interessi troppo corporativi o personali che ambissero a conquistare posizioni nella sfera politica per farle, poi, ricadere nella società-mercato. Ed anche il ceto burocratico nel suo complesso, in coerenza con l'originaria impostazione liberale, era ritenuto, quasi per definizione, estraneo al mondo degli affari e degli scambi economici. Insomma un altro buon cuscinetto per tenere distinte le due sfere e le posizioni ad esse inerenti.

La frana della struttura politica quale era presupposta nel disegno costituzionale, l'introduzione di elementi forti di democrazia immediata, la caratterizzazione delle competizioni elettorali in senso accentuatamente personalistico e spettacolare, grazie ai mezzi televisivi – che hanno assunto il ruolo di nuovi mediatori efficaci e spregiudicati –, tutti questi fattori hanno inevitabilmente compromesso anche la tenuta del principio di imparzialità dei *funzionari* e imposto l'alternativo criterio della *fidelizzazione politica.* È recente e nota la legislazione c.d. dello *spoils system*, che nei suoi ultimi aggiornamenti, ha consentito al governo di pro-

cedere alla sostituzione di un elevatissimo numero di dirigenti ministeriali in virtù della loro presunta non affidabilità o non consonanza rispetto agli indirizzi di governo [9].

Se questi indirizzi sono in tutto o in parte collegati con posizioni nella società-mercato, è facile comprendere gli effetti e le distorsioni che inevitabilmente si producono nei rapporti sociali ed economici.

5. La situazione che si è venuta creando, e che ha generato la questione impropriamente definita del "conflitto di interessi", ha dunque sovvertito un principio o, meglio, un'esigenza immanente nella società liberale, prima ancora che nell'ordinamento che ne dovrebbe essere l'espressione. Un'esigenza molto semplice: quanti sono titolari di rilevanti posizioni economiche e competono nel mercato non devono *assommare* ad esse potere politico determinante, come è indubbiamente quello di governo.

In ogni caso, la società liberale non impedisce "scelte di vita" o *conversioni*: l'abbandono delle posizioni suddette per dedicarsi *esclusivamente* alla cura degli interessi pubblici. È, questa, una manifestazione di libertà e di volontà. È fuorviante intenderla come "un sacrificio": è, piuttosto, una rinuncia-adempimento che dà soddisfazione alla norma che dispone l'accesso alle cariche elettive di tutti i cittadini *in condizioni di eguaglianza*. In eguaglianza di posizioni, è sottointeso.

Alla ricostruzione qui proposta con un *ragionamento storico e sistematico* vengono contrapposti altri argomenti fondati, pur essi, sulla concezione liberale e tesi a dimostrare come le paventate *doppie posizioni* siano, in verità, solo manifestazione di *libertà* e di situazioni costituzionalmente garantite [10].

Si esalta, in particolare, il primato della sovranità popolare e della conseguente incondizionata legittimazione di quanti sono stati *investiti* di incarichi di governo. Soprattutto in un sistema politico a tendenza bipolare, caratterizzato da una legge elettorale maggioritaria e (in larga parte) uninominale, che permette il confronto tra due coalizioni e tra i rispettivi leader destinati *per convenzione* ad essere chiamati alla massima responsabilità di governo in caso di vittoria, sarebbe *contrario al-*

---

[9] Si tratta della l. 15 luglio 2002, n. 145, il cui titolo è, di per se stesso, molto significativo: "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per *favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*". Sulle dimensioni raggiunte dall'applicazione di tale disciplina cfr. M. ROGARI, *Spoils system a quota 40%*, in "Il Sole-24 Ore", 17 ottobre 2002.

[10] I differenti orientamenti in argomento sono emersi diffusamente nel corso delle Audizioni relative all'*Indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la disciplina per la risoluzione del conflitto di interesse* svolta dalla Commissione Affari costituzionali, il 28-29 gennaio 2002 (*Atti XIV Leg., Audizioni Ia Comm., Res. Sten.*, doc. nn. 1 e 2).

le più elementari regole di democrazia impedire a chi ha ottenuto il consenso popolare di esercitare il potere che gli viene conferito. La personalizzazione della competizione, amplificata dai media, sarebbe poi un elemento in più a conforto di questa opinione: i cittadini al momento del voto conoscono perfettamente l'eventuale e magari preminente posizione dei candidati nella società-mercato, tale che può rappresentare una o la *qualità* "vincente" che indirizza l'orientamento popolare nei loro confronti. Una "virtù" (la capacità imprenditoriale, ad esempio) all'origine del successo elettorale non potrebbe successivamente essere valutata addirittura come un impedimento a ricoprire cariche di governo.

Il sofisma si può agevolmente confutare sotto un duplice profilo, *fattuale* e *ideale*, osservando che:

1. non è in contestazione la *precostituita* posizione nella società-mercato dell'eletto o investito, bensì solo la doppia posizione *costituita* al momento dell'assunzione del mandato politico (di governo) che potrebbe dare luogo a indebite situazioni di vantaggio nella società-mercato della libera, ma leale concorrenza, pregiudicandone gli equilibri. Con il "cumulo di posizioni" l'identità sostanziale del candidato su cui si è espresso positivamente il corpo elettorale subisce una rilevante e *non prevedibile*, *nei suoi effetti futuri*, trasformazione, che non può ritenersi "compresa" e autorizzata dal voto. A chi, eletto, deve dedicarsi (per sua scelta) in via esclusiva alla cura degli interessi pubblici non rimane che una soluzione: acquisire la *posizione di potere* nella sfera politica e *restituire* alla società-mercato la *posizione economica* che non potrebbe più essere mantenuta alle stesse precedenti condizioni (di virtuale parità).

2. Il principio di maggioranza declinato come *valore assoluto*, in grado di prevalere in qualsiasi situazione e sulle situazioni che l'ordinamento protegge, non appartiene alla concezione liberale, in quanto ricreerebbe di nuovo quella "concentrazione di potere" contro cui – come si è visto – si sono rivoltati i rivoluzionari del XVIII secolo reclamando e costruendo progressivamente, oltre la divisione di poteri (sociali e *quindi* istituzionali: è bene ricordarlo), un sistema di garanzie affidato a soggetti non necessariamente legittimati dal consenso popolare e cioè a: giudici, autorità e corpi indipendenti (di vario tipo) interpreti della legge (delle fonti costituzionali, in particolare), della continuità dell'ordinamento ed anche della indeterminata molteplicità di posizioni nella società aperta (civile e di mercato), oltre le congiunture politiche di breve-medio periodo. Compete al sistema delle garanzie salvaguardare *anche per le generazioni future* i beni, le regole e gli assetti fondamentali della convivenza contrastando le decisioni politiche e normative con essi incompatibili. Il richiamo incondizionato alle ragioni della sovranità popolare o, meglio, della forza elettorale per giustificare pretese di accumulo di posizioni nella sfera politica e nella società-mercato è, dunque, pur esso *fallace.*

L'eventuale disciplina legislativa sul c.d. "conflitto di interessi" che comportasse l'*obbligo* di rinunciare alle posizioni nella società-mercato, che potrebbero risultare *inquinate* dall'acquisizione di incarichi nella sfera politica (di governo), viene considerata contraria alle norme della Costituzione che tutelano l'iniziativa economica e la proprietà privata. "Cessioni forzose" di attività, imprese o beni economici destinati allo scambio concreterebbero l'ipotesi di espropri anomali e *ingiusti*, in quanto sottratti alle leggi *naturali* della domanda e dell'offerta e quindi esposti ad artificiose svalutazioni (indotte anche dall'urgenza delle alienazioni entro termini perentori). Sarebbe pertanto violato un diritto fondamentale dei singoli che caratterizza la nostra forma di stato in senso liberale.

Anche questa argomentazione è, per così dire, rovesciata e non *diacronica*, come sarebbe richiesto, proprio rimanendo nella prospettiva della società liberale aperta. In effetti, le libertà e la volontà della persona che assuma funzioni di governo non possono ritenersi coartate, se è vero che la "scelta di vita" di dedicarsi alla *cura esclusiva degli interessi pubblici* non viene imposta da nessuno, non è né ineluttabile, né improvvisa: deriva da maturazione e percorsi individuali, cadenzati dalla (libera) adesione alle varie fasi di puntuali procedimenti elettorali, ai quali è peraltro possibile sottrarsi in qualsiasi momento.

La successiva rinuncia alla posizione *non più compatibile* nella società-mercato non è un obbligo, ma è semplicemente il risultato implicito della propria volontà di occupare *altre* posizioni nella sfera politica. È ovvio che tanto più rilevanti, consistenti e complesse sono le posizioni economiche che devono essere abbandonate, maggiore è il "rischio" dell'opzione; ad esse si può far fronte con una tempestiva attività di spontanee cessioni o di preparazione alle medesime già nel periodo antecedente alla competizione elettorale. La decisione di quando e come procedere è assolutamente rimessa alla libera responsabilità individuale. L'ordinamento si limiterebbe a fissare un termine-evento (la nomina formale a incarichi ministeriali) oltre il quale l'abbandono delle posizioni sopraddette non è più procrastinabile; e a tale scopo vengono disposte idonee modalità, soluzioni o rimedi (che possono essere di vario tipo) per renderlo effettivo. Ma – giova insistere sul punto – una simile situazione è del tutto eventuale e dipende dai consapevoli comportamenti e dalle manifestazioni implicite di volontà dell'interessato.

Il sistema delle libertà economiche tutelate dalle Costituzione – dall'art. 41 all'art. 44 – è particolarmente attento non solo ai diritti proprietari del singolo, ma anche al contesto in cui questi vengono esercitati. Nei concetti di "utilità *sociale e generale*", di "proprietà privata accessibile a tutti", di "situazioni di monopolio" che devono essere rimosse con interventi pubblici in settori strategici ("di preminente interesse generale"), di "equi rapporti sociali" che devono essere favoriti, affiorano in maniera evidente una preoccupazione *anticoncentrazioni-*

stica e, quindi, l'esigenza di evitare situazioni dominanti distorsive della competizione nella società-mercato. E tali sono certamente anche le situazioni generate dal cumulo di potere politico (di governo) e di potere economico.

6. L'impostazione qui seguita – *dal punto di vista della società liberale* – dovrebbe consentire di valutare, sia pure a distanza non troppo ravvicinata, il metodo e i contenuti delle iniziative legislative dirette alla "risoluzione dei conflitti di interesse".

Una prima osservazione riguarda proprio il titolo dei disegni di legge all'esame delle Camere. La locuzione "conflitti di interessi", ormai affermata nel lessico comune, non pare del tutto adeguata. In effetti, gli interessi (leciti) anche di natura economica non dovrebbero di per se stessi essere sottoposti ad alcun controllo, in quanto sono espressione della personalità, delle attitudini, della storia di ciascun individuo. La pretesa di irreggimentarli sarebbe non solo illiberale, ma alla resa dei conti inconcludente. Come si è cercato di dimostrare in questa riflessione, sono piuttosto le posizioni detenute per fare valere gli interessi medesimi nella società-mercato che possono e devono essere sottoposte a "verifica" al fine di accertare se il "valore aggiunto" del potere di governo le renda, anche solo potenzialmente, *dominanti* o comunque in condizione di maggior vantaggio rispetto alle altre posizioni non *privilegiate* dall'influenza politica.

Non è una questione soltanto nominalistica. Se si adotta la prima prospettiva (degli *interessi disgiunti dalle posizioni*), ecco che tra i possibili rimedi affiora l'idea di sottoporre a controllo diffuso e continuo l'azione di governo per individuare e censurare eventuali atti, e relativi effetti, adottati collegialmente o anche da singoli suoi membri, che incidano favorevolmente sui patrimoni personali degli stessi o dei loro più prossimi congiunti. In tal modo si produrrebbero delle anomale interferenze nell'assetto delle complessive responsabilità ministeriali quali sono *tassativamente* indicate e disciplinate nella Costituzione: *politica* di fronte al Parlamento; *giuridica*, in tutti i suoi aspetti, davanti alle giurisdizioni civili, penali e amministrative dello Stato (è forse inutile ricordare i riferimenti a tali responsabilità negli artt. 77, comma 2; 94; 95, comma 2; 96; 100, comma 2). L'assegnazione ad altri soggetti-autorità (non previsti dalla Costituzione) di funzioni o compiti di "verifica" anche solo preliminare di un'azione di governo "vivisezionata" secondo criteri di difficile *predeterminazione* potrebbe, di fatto, indebolire o mettere in confusione lo stesso sistema dei controlli *tipici* riservati, non a caso, ad organi "forti", qualificati come *Poteri dello Stato.*

Per ovviare a un simile inconveniente si finisce per circoscrivere in maniera assai evidente e rilevante (quasi un cortocircuito) le condizioni e le modalità di intervento dei *verificatori*. Così devono essere valutati come "pregiudizievoli" que-

gli atti o le attività (e gli atteggiamenti?) non soltanto in quanto siano suscettibili di costituire privilegi o agevolazioni in favore di posizioni nella società-mercato, che ricadono nell'ambito di disponibilità dei titolari di cariche di governo, ma anche in quanto producano *danni* all'interesse pubblico non altrimenti precisato; e, dunque, di pressoché impossibile definizione e identificazione (a meno di non ammettere intromissioni nella sfera della discrezionalità politica). In un tale generico ed evanescente contesto i poteri consentiti alle autorità preposte alle verifiche non possono che essere di *segnalazione* (in particolare sui contenuti della situazione di privilegio e sugli effetti distorsivi realizzatisi sul mercato …) e di *esortazione* agli organi di rappresentanza e responsabilità politica (le Camere), affinché le situazioni di trattamento privilegiato o agevolato di specifici interessi privati (dei governanti) non si ripetano [11].

Né più soddisfacente ed efficace può essere la soluzione di spostare l'attenzione dagli atti di governo ai comportamenti delle imprese che *sfruttino* gli atti di governo *interessati* adottati da suoi membri legati alle (o collegati con le) medesime. In una simile ipotesi si evitano interferenze funzionali tra *autorità di verifica* e organi costituzionali politici, ma si consegnano ad esse poteri di accertamento e di intervento pressoché impossibili. In effetti, si presuppone e/o si propone l'immagine di una società-mercato che *in natura* non esiste: i comportamenti dei soggetti economici vengono implicitamente rappresentati in una dimensione statica, formale e formalizzata (tipica dei rapporti pubblici, ma non di quelli ispirati alla libera e lecita competizione); il "gioco" e gli effetti delle aspettative nel breve, medio, lungo periodo sono *ingenuamente* ignorati; così pure i tempi delle transazioni economiche (così diversi dai tempi della politica e dell'amministrazione!) in mercati che sfuggono alle sovranità nazionali… E si potrebbe continuare; ma a rendere ancora più improbabile il successo di una attività di "controllo" così impraticabile, i verificatori dovrebbero anche acquisire la "prova" (diabolica) che quanti hanno agito, approfittando di atti di governo interessati (e ne hanno tratto "vantaggio patrimoniale"), *erano a conoscenza della situazione di conflitto* [12].

---

[11] In tal senso cfr. l'art. 6, c. 3, del d.d.l. approvato originariamente dalla Camera dei deputati e poi superato in parte dal testo deliberato dal Senato (*loc. cit.*).

[12] Il rimedio esaminato e criticato è formulato nell'art. 6, comma 8, del testo, già citato, approvato dal Senato. La disposizione si premura anche di individuare gli strumenti di cui le autorità di controllo potrebbero avvalersi contro le imprese indebitamente e consapevolmente profittatrici: diffide ad astenersi dai comportamenti adesivi agli atti di governo interessati e/o a correggere i comportamenti medesimi, fino all'inflizione di sanzioni pecuniarie *commisurate, nel massimo, al vantaggio patrimoniale effettivamente conseguito* (che, evidentemente, si confida possa essere agevolmente quantificato).

Il principale rilievo che si può muovere ai congegni appena illustrati è la loro estraneità alle ragioni liberali e alla struttura della società-mercato, a tal punto da ignorarne perfino le dinamiche interne e i fattori di imprevedibilità che la caratterizzano.

La pretesa di rincorrere e di ingabbiare gli interessi come tali, a prescindere dalle posizioni che ad essi danno concretezza e capacità di penetrazione anche distorsiva sul mercato, è – come si è già detto – non solo vana, ma *fuori tema*, proprio rispetto alla conclamata premessa (liberale) dell'*esclusività della cura degli interessi pubblici* che dovrebbe essere principio e parametro di coerenza del conseguente discorso normativo. Discorso che dovrebbe pertanto enunciare con chiarezza le situazioni di incompatibilità, che precludano sia l'esercizio di attività professionale o di *qualsiasi tipo di impiego o lavoro privato* [13], sia l'accumulo di potere di governo e di posizioni nella società-mercato.

Il compito prevalente di accertare l'insussistenza delle situazioni di incompatibilità – come sopra definite – al momento dell'assunzione degli incarichi del governo dovrebbe certamente spettare ad autorevoli e competenti autorità indipendenti, *espressione delle regole ed esigenze della società liberale*, più che non proiezione, più o meno immediata, della "sfera politica" [14]. Tali caratteristiche possono riconoscersi sia all'*Autorità garante della concorrenza e del mercato*, sia all'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, poste a tutela della libera, leale e diffusa competizione tra soggetti economici e vigilanti contro il formarsi di cartelli o l'insorgere di posizioni dominanti nel mercato.

Sulla base del ragionamento che si va terminando, i loro compiti dovrebbero essere però delimitati in rapporto ad un unico e specifico obiettivo: preservare il confronto tra i soggetti economici da contaminazioni o influenze riconducibili al potere politico (di governo), che possano comportare alterazioni, non imputabili alle "leggi" del mercato, alle posizioni in esso presenti.

In questa ottica, le Autorità dovrebbero accertare se la manifestazione implicita della volontà di recidere *pro tempore* i rapporti d'affari privati da parte di chi assume cariche di governo sia stata effettivamente onorata entro congrui tempi stabiliti dalla legge. In caso di totale o parziale inottemperanza, alle Autorità dovrebbero essere riconosciuti *in via sussidiaria* poteri dispositivi pieni sulle posizioni diventate incompatibili a causa del plusvalore politico di cui potrebbero be-

---

[13] Cfr. nota 3.

[14] Le leggi istitutive delle Autorità citate insistono, come è noto, sui requisiti *non politici* dei loro membri. Per l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* è richiesta, ad esempio, una "notoria indipendenza" e un'adeguata e comprovata competenza: "personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità" (cfr. art. 10, comma 2, della l. 10 ottobre 1990, n. 287).

neficiare. La scelta delle forme più opportune per tali interventi (sostanzialmente *ad auxiliandum*, giacchè l'inerzia degli esponenti di governo interessati non potrebbe che valutarsi come un mandato implicito ad operare) dovrebbe essere rimessa alla prudenza delle Autorità, in relazione alla natura, dimensioni, impatto delle singole posizioni, utilizzando tutti gli strumenti offerti dal diritto privato vigente ed altri che la legge potrebbe appositamente prevedere (come l'istituto del c.d. *blind trust*, conosciuto soprattutto negli ordinamenti americani [15]).

È ovvio che il compito affidato alle Autorità per risolvere il *conflitto di posizioni* risulterebbe più agevole, se fossero finalmente e adeguatamente risolte alcune grandi questioni che affliggono non solo la società-mercato, ma la più ampia società civile e la stessa società politica. In primo luogo, la massima deconcentrazione delle imprese che forniscono servizi essenziali di pubblica utilità, con particolare riguardo al settore dei mass-media al fine di assicurare il massimo pluralismo delle opinioni e delle tendenze e delle *influenze* in ogni campo. Si dovrebbe, infine, rivedere e aggiornare la complessiva disciplina delle ineleggibilità a livello centrale e locale, attribuendo in ogni caso il potere di dirimere i contenziosi relativi a organi giurisdizionali terzi (con conseguente modifica dell'art. 66 Cost.) [16].

---

[15] Per un quadro generale delle varie soluzioni adottate nei vari ordinamenti, cfr. OECD, *Trust in Government: Ethics, Measures in OECD Countries*, Paris, 2000. Sulle varie proposte presentate al Parlamento italiano a partire dalla XII legislatura, cfr. G. COLAVITTI, *Il trattamento normativo del conflitto di interessi tra ragionevolezza e imparzialità*, in *Nomos*, 2000, I, p. 67 ss.

[16] Ma anche in questa materia si assiste a un'"evoluzione" della giurisprudenza parlamentare orientata ad ammettere il cumulo di cariche. Sul punto, criticamente: G. RIVOSECCHI, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in incompatibilità, ora, invece … scompare!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (*www2.unife.it/forumcostituzionale/index.html*).